

弘扬伟大改革开放精神 开创高质量检察履职新局面

更好服务保障在法治轨道上进一步全面深化改革、推进中国式现代化的广东实践



□冯健

党的二十届三中全会紧紧围绕推进中国式现代化这个主题擘画进一步全面深化改革战略举措。最高人民检察院检察长应勇在大检察官研讨班上强调,要坚持从政治上着眼、从法治上着力,自觉服从服务于进一步全面深化改革、推进中国式现代化、助推在法治轨道上全面深化改革。广东是改革开放的排头兵、先行地、实验区,在中国式现代化建设的大局中地位重要、作用突出。站在新的历史起点上,广东检察机关要把思想和行动统一到党的二十届三中全会精神上来,深入贯彻落实大检察官研讨班部署要求,围绕广东省委“1310”具体部署,大力弘扬伟大改革开放精神,始终保持“闯”的精神、“创”的劲头、“干”的作风,强化“走在前列”的使命担当,更好服务保障在法治轨道上进一步全面深化改革、推进中国式现代化的广东实践,努力续写更多“春天的故事”。

聚焦“经济大省要真正挑起重担”的重要责任,以高质量检察履职精准护航广东经济持续回升向好态势

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(下称《决定》)明确提出深化经济体制改革仍是进一步全面深化改革的重点,要注重发挥经济体制改革牵引作用。广东是全国经济大省、外贸大省、人口大省,经济总量连续35年位居全国首位。广东检察机关必须主动融入和服务党和国家工作大局,高度关注经济形势新变化新要求新任务,强化检察履职,加强检察政策与宏观政策取向一致性评估,充分运用法治之力稳定市场预期、提振市场信心、推动高质量发展,为巩固和增强经济持续回升向好态势提供法治保障。



一是服务保障广东经济高质量发展重大战略实施。建设粤港澳大湾区,是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。要立足“一点两地”的全新定位,助推新阶段粤港澳大湾区建设,做实服务保障深圳综合改革试点和横琴、前海、南沙、河套等重要平台建设,持续助力更高水平开放型经济新体制建设。深入贯彻落实中共中央、国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见,更好发挥公益诉讼的独特作用,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,持续助力绿美广东生态建设。围绕服务保障省委“百千万工程”实施,切实加大涉农检察工作,持续助力城乡融合发展和区域协调发展。

二是服务保障广东构建高水平社会主义市场经济体制。广东拥有1800多万市场主体,数量稳居全国第一。要坚持和落实“两个毫不动摇”,坚持打击与保护并重推进“检察护企”,持续加强涉企民事、行政生效裁判和执行案件监督,做实对各类经营主体一视同仁对待、依法平等保护,依法从严惩治金融诈骗、强迫交易等扰乱市场秩序和侵犯各类企业产权的犯罪,统一司法尺度标准,做到同罪同罚,助力营造良好法治化营商环境。

三是服务保障广东构建支持全面创新体制机制。广东作为制造业大省,拥有超过7.5万家高新技术企业,区域创新综合能力连续7年全国第一。要完整准确全面贯彻新发展理念,积极回应数字经济、共享经济等新业态、新模式、新产业法治需求,细化落实《广东省科技创新条例》,加

□检察机关是法治建设的重要力量,在社会治理法治化进程中发挥着重要作用。要坚持治罪与治理并重,全面准确落实宽严相济刑事政策,纵深推进常态化扫黑除恶斗争,依法严惩群众反映强烈的违法犯罪,切实推动检察办案成效更好转化为社会治理效能。

□要注重化解人民群众涉法涉诉诉求,持续加强对群众信访件件有回复落实情况的跟踪督导,抓实领导接访下访、包案化解信访案件,加大重复访治理力度,将矛盾纠纷法治化实质性化解贯穿履职办案全过程,真正做到案结事了人和。

强高新技术、新兴产业、科技创新等领域知识产权司法保护,常态化推进惩治知识产权恶意诉讼专项监督,依法保护商业秘密,全力护航因地制宜发展新质生产力。

聚焦“完善中国特色社会主义法治体系”的重点任务,以习近平法治思想的检察实践推进更高层次的法治广东平安广东建设

《决定》专章部署完善中国特色社会主义法治体系,围绕立法、执法、司法、守法各环节部署了系列改革任务。法律监督既是法治实施体系的重要组成部分,也是法治监督体系的重要组成部分。广东检察机关必须自觉在中国特色社会主义法治建设大格局中找准定位、发挥作用,统筹高质量发展与高水平安全,切实维护司法公正、引领社会法治进步。

一是坚决守好国家安全“南大门”。广东地处“两个前沿”,是地理位置“交会处”、文化“交融处”、意识形态领域“交锋处”。要着眼广东特殊区位特点,牢固树立总体国家安全观,坚持把维护国家安全放到更加突出位置,依法严厉打击各类危害国家安全犯罪,在全国国家安全体系中更加有力发挥检察职能作用。积极推动网络综合治理,依法惩治网络政治谣言和有害信息类犯罪,有效防范化解意识形态风险。

二是积极把犯罪治理融入党委、政府工作全局协同推进。检察机关是法治建设的重要力量,在社会治理法治化进程中发挥着重要作用。要深刻认识检察机关法律监督在社会治理中的地位和

作用,积极争取把犯罪治理融入党委、政府工作“大盘子”,对于工作中发现的社会治理问题及时向党委报告。坚持治罪与治理并重,全面准确落实宽严相济刑事政策,纵深推进常态化扫黑除恶斗争,依法严惩群众反映强烈的违法犯罪,持续深入推进醉驾、盗窃犯罪专项治理,切实推动检察办案成效更好转化为社会治理效能。

三是自觉融入法治社会建设。法治社会是构筑法治国家的基础,是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。2024年4月,广东省委全面依法治省委员会印发《关于加强司法建议检察建议工作提升社会治理效能的意见》,是全国首个在省层面就对司法建议检察建议一并规范的文件。要持续推动该意见的落实,积极构建党委领导的检察建议工作格局,提升维护司法公正合力。涉外法治事关发展和安全,事关对外开放和外交工作大局。要依托毗邻香港、澳门地理优势,深化粤港澳司法合作,持续深化涉外法治建设。

聚焦“促进社会公平正义、增进人民福祉”的价值导向,以持续做实检察为民服务保障和改善民生

《决定》坚持以人民为中心,加大民生领域改革力度,制定了一系列民生所急、民心所向的改革举措。为人民司法、让人民满意是一切检察工作的出发点和落脚点。广东检察机关必须坚持践行司法为民宗旨,精准对接就业、社会保障、医药卫生、特殊群体权益保障等民生领域改革部署,综合履行检察职能,

扎实开展“检护民生”专项行动,做实人民群众可感受、能体验、得实惠的检察为民。

一是扎实保障民生领域各项改革部署落地。要聚焦食药、社保、医保、住房、个人信息保护等民生热点,打好“四大检察”组合拳,以检察“力度”提升民生“温度”,助力兜牢民生底线。加强劳动者特别是灵活就业人员、农民工、新就业形态人员的权益保障,积极参与欠薪治理,依法惩治恶意欠薪犯罪。加大打击电信网络诈骗犯罪,积极参与医保基金违法违规问题专项整治,协同整治医保领域欺诈骗保、养老诈骗,守好老百姓的“钱袋子”。

二是切实加强特殊群体司法保护。聚焦军人军属、农民工、妇女儿童等,严惩侵害人身的权益保障,积极开展司法救助、支持起诉、检察听证、行政争议实质性化解等工作,不断增强人民群众司法获得感。护航未成年人健康成长,依法惩治和预防未成年人犯罪,持续开展打击性侵害未成年人犯罪专项行动,全面落实性侵害未成年人刑事案件“一站式”办案救助机制,聚焦人民群众反映强烈的学生欺凌、校园安全、网络危害等问题,促推“六大保护”融通发力。

三是深入推进信访工作法治化。信访工作是送上门来的群众工作。要坚持和发展新时代“枫桥经验”,在“五个法治化”中找准职责定位,更加注重化解人民群众涉法涉诉诉求,持续加强对群众信访件件有回复落实情况的跟踪督导,抓实领导接访下访、包案化解信访案件,加大重复访治理力度,将矛盾纠纷法治化实质性化解贯穿履职办案全过程,真正做到案结事了人和。

聚焦“走在全国前列”的目标定位,以改革思维、创新举措更好推进广东检察工作现代化

检察机关是党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关,进一步全面深化改革、加快推进检察工作现代化是践行习近平法治思想、落实《决定》的重要方式,是以检察工作现代化更好服务和保障中国

式现代化的必然要求。广东检察机关必须锚定“走在全国前列”目标定位,勇当改革促进派、实干家,围绕“高质量办好每一个案件”,聚焦严格公正司法,不断激发检察机关自身改革和发展的内生动力。

一是坚持以党的政治建设统领检察工作。结合新时代检察工作的发展变革,更加深入理解“两个确立”“两个维护”的理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑,持续擦亮坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的鲜明政治底色。要深入学习贯彻习近平总书记对中央和国家机关学习贯彻党的二十届三中全会重要指示精神,深化党建与业务深度融合,打造广东检察特色党建品牌,以高质量机关党的建设充分调动党员干部抓改革、促发展的积极性、主动性、创造性。

二是全面准确落实完善司法责任制。司法责任制改革是司法体制综合配套改革的核心和基础。要围绕“谁办案谁负责、谁决定谁负责”“有权必有责、有责要担当、失责必追究”,认真贯彻落实最高检新修订的《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》《人民检察院司法责任追究条例》,进一步推动检察权权责清晰、运行高效。坚持业务宏观管理和微观层面的个案监管相结合,深化对“三个结构比”的认识运用,完善重大监督事项案件化办理机制,切实“管”好每一个案件。

三是努力锻造高素质专业化的过硬检察队伍。推动检察自身改革和发展,加强过硬队伍自身建设非常关键。要树牢正确选人用人导向,突出实绩实效,加大年轻干部培养力度。努力适应新征程上检察工作的更高履职要求,深入实施《广东省检察机关打造粤港澳大湾区检察人才高地专项计划》,持续加强检察人才和保障配套建设。要巩固深化党纪学习教育成果,建立健全经常性和集中性相结合的纪律教育机制,狠抓“三个规定”“十个严禁”等制度规范落实,持续打造清廉检察机关、清廉检察队伍,为推动高质量检察履职提供坚强纪律作风保障。

(作者为广东省人民检察院党组书记、检察长)

探索推进金融领域公益诉讼 保护金融消费者合法权益



□卢彦汝

党的二十届三中全会强调,“健全金融消费者保护和打击非法金融活动机制”。金融消费者是金融市场的重要参与者,也是金融业持续健康发展的重要推动者。为充分发挥检察职能,依法服务保障金融高质量发展,最高检指出要“探索开展金融领域公益诉讼”,有效衔接金融消费者保护工作协调机制和金融消费纠纷多元化解机制,重点防范普惠金融、养老金融领域消费欺诈,督促强化网络治理、源头管控”。由于金融活动具有高度专业性和复杂性,加之金融消费者在金融活动中相关知识、信息的缺乏,使得金融消费者在交易中往往处于弱势地位。随着金融科技的迅猛发展,金融行业的信息化程度不断提高,金融服务向着数字化、智能化和创新型延伸推进,金融消费者与金融机构之间的信息差进一步增大。为此,检察机关应加强金融消费者权益保护,明确界定金融消费者公益范畴,有针对性地开展金融消费者公益诉讼,着力推进检察公益诉讼与现有制度融合创新,切实维护金融消费者权益。

突出“金融为民”理念,明确金融消费者公益范畴

从2006年12月中国银监会首次使用“金融消费者”这一概念至今,“金融消费者”的范畴一直未有统一界定。根据2013年修订的消费者权益保护法规定,为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务的是“消费者”,并将证券、保险、银行等金融服务纳入调整范畴。然而,以营利为目的的金融活动与传统的以生活消费之间明显存在差距,传统消费者可以为谋取生活利益而消费,但不能存在营利性。随着国民可支配财产增加,理财、保险等

金融活动也逐渐成为人们日常生活不可或缺的组成部分。2019年最高人民法院《全国法院民商事审判工作会议纪要》将购买理财产品、基金产品、信托产品、保险产品、券商融资融券资管产品等各类理财产品或者资管产品的主体,以及参与融资融券、新三板、创业板、科创板、期货等投资活动的主体,都笼统地划入金融消费者的范围。2023年5月,国家金融监督管理总局、中国人民银行、中国证券监督管理委员会联合发布《关于金融消费者反映事项办理工作安排的公告》,虽未明确金融消费者的定义,但将“中国证监会的投资者保护职责划入国家金融监督管理总局”,后续出台的相关规定也都将关于信托公司在内的银行业金融机构、保险机构、非银行支付机构、征信机构、证券期货基金业的投诉等事项纳入金融消费者权益保护工作安排的范畴之中。事实上,随着普惠金融、养老金融的发展完善,我国金融工作的政治性、人民性愈发凸显,“金融消费者”的内涵也随着金融活动的创新不断充盈。为适应我国金融发展,完善金融法治体系,于司法而言,应将“金融消费者”作广义理解,将接受货币、保险、证券等金融服务的非经营性自然人都纳入“金融消费者”的范畴。

在公益保护类型方面,由于金融领域可通过传染效应或共生效应传导蔓延,除不特定多数金融消费者权益聚合而来的群体性利益外,市场交易秩序、金融安全与稳定等纯粹性公益也应纳入公益诉讼保护范围。

以服务金融强国建设为目标,找准检察公益诉讼切入点

检察机关要依法精准、规范开展金融领域公益诉讼工作。作为国家利益和社会公共利益的代表,检察机关保护消费者权益具有深厚理论基础,积累了丰富的实践经验。检察公益诉讼具有深度融入国家战略发展大局之中,才能更好发挥其制度功能。2023年,中央金融工作会议提出,“要全面加强金融监管,有效防范化解金融风险。切实提高金融监管有效

性,依法将所有金融活动全部纳入监管”。

保护金融消费者合法权益正是加强金融活动监管的重要内容,对提升金融消费者信心、防范化解金融风险,维护金融安全与稳定、促进社会公平正义与社会和谐具有重要意义。目前,检察机关探索金融领域公益诉讼要紧跟金融工作重点,主要关注三类情况:

(一)特殊群体——主动关注农民、老年人等弱势群体保护。农民、老年人等弱势群体因信息闭塞,更容易成为借“以房养老”“政策补贴”“金融投资”等名义实施消费诈骗的受害群体,更需要检察机关主动关注,提供有针对性的保护。

(二)特殊领域——实时跟进消费金融、普惠金融、互联网金融领域的保护。随着信息网络技术在金融领域广泛应用,越来越多的金融消费活动通过各类金融电子交易系统完成。这在为金融消费者提供便利高效的金融消费渠道的同时,也加剧了金融消费者与金融服务经营者之间的信息差。为此,检察机关应加强与行政监管机关的信息互通,强化对互联网金融、消费金融等特殊领域的适当性义务监督,金融账户个人敏感信息、财产权益等的保护,及时发现金融服务中侵害金融消费者合法权益的行为。

(三)特殊行业——主动探索中小投资者合法权益保护。2024年4月,国务院印发《关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》,在“推动形成促进资本市场高质量发展的合力”中明确提出,“探索开展检察机关提起证券民事公益诉讼试点”。其中,中小投资者合法权益保护是证券监管的核心任务,也是检察公益诉讼保护的重点。对于证券虚假陈述、内幕交易、操纵市场等侵害中小投资者合法权益的行为,即使行为人未能实现获利目的,检察机关仍应要求其承担相应责任。

贯彻检察公益诉讼谦抑性,推进制度融合创新

公益诉讼既是国家治理体系的重要组成部分,也是加强法律实施监

督的具体举措。习近平总书记指出,“由检察机关提起公益诉讼,有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度,也有利于推进法治政府建设。”作为法律实施的司法保障手段,检察公益诉讼制度本质上属于程序性公权力,其制度功能重在弥补行政不及、未及、难及的治理漏洞,是一种兜底性司法保障手段。金融监管体制改革后,国家金融监督管理总局是金融消费者权益保护的主要职能部门,人民银行、证券监督管理委员会承担了部分行业监管职能。而针对金融行业专业性、更新快、外溢性等特点,要求检察机关探索金融公益诉讼时充分尊重行业监管部门的行政裁量权,在认定是否侵害国家利益或社会公共利益时,充分吸纳金融行业监管部门意见,与其他金融治理措施协同完成对金融公共利益的保护。

要先维护金融稳定,积极发挥行政公益诉讼制度优势。安全是发展的前提,发展是安全的保障。加强金融消费者权益保护,是防范和化解金融风险的重要内容。相较于民事公益诉讼侧重于集合性公益,行政公益诉讼以督促行政履职为切入点,能更好平衡金融消费者、金融机构、金融市场等复杂法益,更有利于维护金融稳定,实现可持续发展。

建议并轨现有诉讼制度,形成金融消费者权益保护合力。于集合性公益而言,保护的难点在于解决集体行动困境。除传统消费者公益诉讼外,证券法还增设了特别代表人诉讼制度用于保护中小投资者利益。在起诉顺位上,仍以消保机构或投资者保护机构为第一顺位,检察机关可以通过调查取证的方式支持起诉。当消保机构或投资者保护机构不提起诉讼时,检察机关再补位诉讼。在保护举措方面,相较于传统消费以实体产品或服务为媒介,金融消费是“货币资金的融通”,具有复杂、隐蔽、变化快等特征。对于侵犯金融消费者权益个人信息安全、知情权等难以回转的权益,若不及时制止,将持续扩大金融消费者损失的情况,检察机关可参考环境公益诉讼诉前禁止令制度,探索金融公益诉讼诉前保全,避免损害扩大。

(作者单位:重庆市人民检察院第五分院)

□韩东成

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调,完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度。大检察官研讨班强调,健全信息共享、案情通报、案件移送制度,规范办理行政违法向衔接案件,严格把握“可处罚性”原则。为了更好贯彻上述精神要求,结合办案实践,笔者认为,可从四个方面发力。

一是更加精细的全面审查。行政检察部门在收到刑事检察部门移送的起诉案件以后,应当对被不起诉人是否存在违反行政法律法规的行为、有无制发检察意见的必要性等内容进行全面审查。处罚时效与“可处罚性”密切相关,对于同一被不起诉人仅涉及同一性质违法行为的,一般不会存在审查的“错漏”问题;但对于同一被不起诉人涉及不同性质违法犯罪行为的,就必须进行分别审查,否则极可能出现超过处罚时效而移送的情况。实践中,更多表现为不同性质的行为持续时间长短有别,从整体上看对于刑事定罪可能没有影响,但就行政处罚而言,往往需要更为细致的分类审查。

二是更加精准的制发对象。实践中,当遇到职能交叉、边界模糊的行政执法领域,如何找准检察意见的制发对象,成为办理行政违法衔接案件中的一大难题。如,在涉固体废物污染环境类不起诉案件中,除生态环境主管部门外,交通运输部、农业农村部、卫生健康等多个主管部门均具有相应的监管职责,存在多个行政主管机关。对此,有观点认为,行政主管机关难以确定的,可移送本级人民政府,由本级人民政府确定行政主管机关。笔者并不认同该种观点,对于制发对象,首先需要明确,同一案件涉及不同行政执法领域的,可以向不同行政主管机关分别制发检察意见。其次,对于职责模糊的,可借鉴《人民检察院公益诉讼办案规则》规定,参考行政机关的“三定”方案、权力清单和责任清单等确定。最后,对于职能存在交叉的,也不能一推了之,而应通过检察机关主导或积极推动的多方共同磋商,明确行政主管机关,确定制发对象。

三是更加精密的机制建设。行政

执法涉及方方面面,相关执法机关结构也比较复杂,有的是不同层级具有不同职能,有的是兼具行政执法、刑事司法等多重属性。如果缺少相关机制链接,可能会事倍功半,反之则可以达到事半功倍的效果。以涉刑行刑反向衔接案件为例,一般情况下,基层检察院会直接向基层税务机关制发检察意见,但因税务机关自身职能划分,偷税、逃避缴纳税款、骗税、抗税案件的查处专门由税务稽查部门(属于基层税务机关上级机关的派出机构)办理,刑行反向衔接案件大多为此类案件。此时,基层税务机关需要将案件移送至税务稽查部门,由后者办理后再向检察机关反馈,显然,这种处理方式徒增流转环节。如果能够建立相应机制,明确基层检察院可将检察意见直接向税务稽查部门制发,则可大幅提高工作效率,节约行政执法资源。

四是更加精确的回复要求。刑事诉论法有关刑行刑反向衔接的相关条款中,仅规定了有关主管机关在接到检察机关移送的检察意见后,应当将处理结果“及时通知”检察机关,但对于回复的具体期限、形式内容等并没有作出具体规定,引发不同认识。对于回复期限,司法实践中一般为两个月或三个月。但具体操作过程中仍会遇到不少难题,因为有的行政机关很难在相关时间段内作出最终处理决定。对此,笔者认为,应当充分尊重行政执法机关的执法规律,对回复期限作出科学合理设定。现阶段,为保持与检察建议相关规定的统一性,可在将回复期限明确为两个月的基础上,将回复内容扩大至阶段性、过程性反馈。如在行政处罚决定作出之前反馈相关立案调查法律文书等。当然,在收到上述反馈后仍需继续跟踪,直至行政机关作出最终的处理决定。如此,需要检察业务应用系统相应模块设置作出相应调整。对于回复的形式,应当明确为书面形式。实践中,遇有当事人申请法律文书不公开情况的,可以明确由行政机关以摘要的形式书面反馈检察机关,其中包括作出处理决定时间、文书编号、结果及依据等。

(作者单位:上海市人民检察院第三分院)